

Regulierung statt Liberalisierung

Grundsätzliches zur Glücksspielregulierung in Deutschland aus grüner Sicht

Der Glücksspielstaatsvertrag der Länder hat sich die „Kanalisation des Spieltriebs“ zum Ziel gesetzt. Der vorhandenen Nachfrage nach Glücksspielen sollen ein legales, faires und kontrolliertes Angebot gegenübergestellt werden, welches die Spieler sowie Kinder und Jugendlichen vor Gefahren durch Glücksspielsucht, Betrug und anderen Formen der Kriminalität schützt.

Nach Maßgabe des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) muss die Glücksspielregulierung innerhalb Deutschlands kohärent sein. Diesem Anspruch wird die deutsche Glücksspielregulierung derzeit zumindest im Bereich der Sportwetten nicht gerecht. Es besteht ein Nebeneinander von staatlichen Monopolen wie beispielsweise bei Lotto und Spielbanken, regulierte Sektoren wie das Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten, ein Graumarkt im Bereich der Sportwetten und ein Schwarzmarkt mit illegalen Onlineangeboten, welche unterschiedlichste Formen des Glücksspiel anbieten. Dem Verlangen nach Kohärenz sowie auch dem Spieler- und Jugendschutz kann mit den aktuellen Regelungen nicht in Gänze Rechnung getragen werden.

Mit dem Scheitern des zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag stellen sich die Fragen dringender denn je: Wie soll es mit dem Glücksspiel in den Ländern weiter gehen? Der Glücksspielstaatsvertrag in der heutigen Fassung erfüllt nicht in allen Bereichen die rechtlichen Anforderungen und wird überdies in wenigen Jahren auslaufen.

Die zukünftige Regulierung müsste möglichst bundeseinheitlich sein. Denn mit unterschiedlichen Regularien in den Bundesländern wird eine effektive Regulierung unterlaufen. Wir befürworten daher den Abschluss eines modernen Staatsvertrags.

Es soll geprüft werden, inwieweit das Nebeneinander von Rennwett- und Lotteriegesetz und Spielverordnung des Bundes, dem Glücksspielstaatsvertrag der Länder mit seinen jeweiligen Ausführungsgesetzen durch durchgehende und effektive Regulierungen des gesamten Glücksspiels ersetzt bzw. vereinheitlicht werden kann.

Dieses Papier soll zur Identifizierung der Problemlagen und möglicher Lösungsansätze dienen und macht Vorschläge für eine ganzheitliche Glücksspielregulierung, die die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags auch tatsächlich erreichen kann.

1. Aufgabe der Glücksspielregulierung

Glücksspielregulierung ist vor allem Verbraucherschutz.

Glücksspielregulierung ist keine einmalige Aufgabe, die damit auf Dauer erledigt ist. Glücksspielregulierung ist ein Prozess, der regelmäßig an neue Entwicklungen angepasst werden muss: an neue Spielformen, an neue Technologien, auch an die demografische Entwicklung. Denn es gibt Spielerinnen und Spieler, die an den an-

gebotenen Spielen kein Interesse haben. Das legale Angebot muss daher zeitgemäß sein, andernfalls weichen Spielerinnen und Spieler auf illegale Angebote aus. Reguliertes Angebot muss ähnlich attraktiv sein wie bisheriges illegales Angebot, um aus der Illegalität in den regulierten Markt zu kommen.

Welche Ziele hat die Regulierung?

- Spielerschutz
- Jugendschutz
- Bekämpfung der Spielsucht
- Betrugs- und Kriminalitätsprävention
- faire und transparente Spiele
- Schutz der Nicht-Spieler

2. Verwaltungsorganisation, Aufsicht und Vollzug: Das bundesweite Glücksspielkollegium

Die Verwaltungsorganisation und der Vollzug müssen in einer neuen Regelung einheitlich sowie möglichst rechtssicher und einfach geregelt werden. Neben einer gemeinsamen Gesetzgebung ist daher die Gründung einer bundesweit tätigen Anstalt der Länder erforderlich. Sie muss so ausgestattet werden, dass sie ihrer Aufgabe effektiv nachkommen kann.

Die Aufgaben der Behörde sind:

- Lizenzvergabe oder gegebenenfalls auch -entzug
- Laufende Beobachtung des Glücksspielmarkts
- Laufende Kontrolle der Anbieterinnen und Anbieter und ihrer Spiele auf Einhaltung der Ziele der Regulierung
- Maßnahmen gegen illegale Anbieter
- Beratung der öffentlichen Hand

In die Arbeit der Behörde werden miteinbezogen:

- Finanzverwaltung (Steuer, Geldwäsche, Kontrolle von Zahlungsmitteln)
- Verbraucherschützer
- Suchtberatungsstellen
- Polizei
- Gewerbeaufsicht

3. Regulierung der einzelnen Glückspielarten

Casino- und Pokerspiele, Online-Angebote

Casinos, Spielbanken mit großem und kleinem Spiel sind ein klassisches Glücksspielangebot, das in Deutschland in der Regel in staatlichen Betrieben angeboten wird. Sie müssen in vielen Fällen mit sinkender Nachfrage und sinkenden Einnahmen zurechtkommen. Gründe sind das Ausweichen der Nachfrage legal ins Ausland und illegal in Online-Angebote. Hier sind Änderungen notwendig.

Staatliche Spielbanken können bestehen bleiben, sollten aber sich bei der Standortwahl an der Nachfrage orientieren.

Illegale Angebote müssen offensiv bekämpft werden, auch international. Dafür setzen wir uns auf europäischer Ebene ein. Eine Verlinkung illegaler Anbieter durch legale Angebote darf nicht geduldet werden.

Gleichzeitig sollen regulierte, legale Online-Angebote entgegengestellt werden, um die illegalen Angebote überflüssig zu machen. Online-Spiele dürfen in Deutschland nur Anbieterinnen und Anbieter betreiben, die gleichzeitig ein terrestrisches Angebot haben. Darüber hinaus sollen Online-Angebote nur zugelassen werden, wenn gewährleistet ist, dass sie dieselben Standards erfüllen und für Spieler ebenso sicher sind wie das terrestrische Angebot. Wo es erforderlich ist, müssen Regularien eingeführt werden, die der erhöhten Betrugsgefahr im Online-Bereich Rechnung tragen, beispielsweise bei der freien Tischwahl bei Poker-Spielen oder der Manipulation bei Online-Automatenspielen. Auch hier sollen qualitative, nicht quantitative Anforderungen gelten.

Die Zulassung von Online-Spielen kann nur mit einer hohen Überwachungs- und Vollzugsdichte einhergehen. Bei zufallsgeneratorgestützten Spielen müsste etwa eine Kontrolle der eingesetzten Algorithmen gewährleistet sein.

Das Trennungsgebot zwischen Sportwetten und Spielhallen muss auch bei Online-Anbietern Bestand haben.

Sportwetten

Sportwetten umfassen alle Spiele mit Bezug auf das Ergebnis eines Sportereignisses. Die Zahl der Sportwettanbieter hat neben den klassischen Anbietern von Pferdewetten oder den staatlichen Lottogesellschaften in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Knapp 80 geduldete, Steuern zahlende private Sportwettanbieter sind aktuell am deutschen Markt. Dieser Markt ist kaum reguliert, für Verbraucherinnen und Verbraucher ist es nicht offensichtlich, ob sie seriöse oder nicht seriöse Spiele angeboten bekommen.

Sportwetten sollen nur lizenziert angeboten werden dürfen. Bei der Lizenzvergabe ist nicht die Quantität, also die Zahl der Lizenzen entscheidend, sondern allein die Qualität des Angebots.

Sportwetten sind online an die Regulierungsbehörde anzubinden. Die Spiele werden überwacht und auf Auffälligkeiten, die auf Wettmanipulationen hindeuten können, überprüft.

Grundsätzlich sind nur ergebnisbezogene Wetten auf Veranstaltungen im Profisport zugelassen, da hier die Gefahr der Manipulation am geringsten ist. Live-Wetten sind nur möglich, wenn sie im Zusammenhang mit dem Ergebnis stehen. Ereignisse, die von wenigen Personen manipuliert werden können, sind von den Wetten ausgeschlossen.

Durch Mindestabstandsregeln soll die Zahl von Wettvermittlungsstellen künftig reduziert werden. Neben Abstandsregeln zwischen den Wettbüros sollen die Abstandsregeln auch zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen wie etwa Schulen und Jugendhäusern gelten.

Lotto

Lotto wird in den Bundesländern auf Grundlage staatlicher Monopole angeboten. Die Rechtfertigung des Monopols findet sich im Schutz vor Spielsucht durch die Kanalisierung des Spieltriebs. Dieser Verantwortung müssen die staatlichen Lottogesellschaften gerecht werden. Sie müssen nach dem EuGH in kohärenter und systematischer Weise Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen vermeiden und die Spielsucht bekämpfen. Dazu im Widerspruch steht ein zu aggressives, werbendes Auftreten auf dem Markt.

Gesetzlich eingeschränkt bzw. verboten werden gewerbliche Tippgemeinschaften, Spielvermittler sowie Zweit- und Schwarzlotterien. Anbieter wie Lottoland oder Tipp24 bieten Wetten auf Lotto an, sie unterlaufen damit die Ziele des Lotteriemonopols. Die Spieler*innen merken dabei nicht unbedingt, dass sie gar nicht staatliches Lotto spielen, sondern nur eine Wette auf die staatlichen Lottozahlen abschließen.

Das Lotteriemonopol soll beibehalten werden. Es müsste das Angebot von Derivaten verhindert werden und das Angebot modernisiert werden. Im Sinne einer kohärenten Regulierung wäre zu prüfen, ob die zusätzliche Zulassung, Lizenzierung und Besteuerung kleinerer privater Angebote rechtlich möglich ist.

Spielhallen

Spielhallen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr vom Angebot an Spielen (Flipper, Billard) und „Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit“ hin zu Angeboten mit reinem Geldautomatenspiel entwickelt, ähnlich dem „kleinen Spiel“ in Spielbanken. Sie sind damit Teil der Glücksspielbranche und sollten mit diesem reguliert werden. Insbesondere auch, weil das Automatenspiel einen hohen Suchtfaktor aufweist.

Aus diesem Grund sollen auch Geldspielgeräte in Gaststätten in die Regulierung mit einbezogen werden. Für Automaten in Gaststätten und in Spielhallen müssen die gleichen Regelungen gelten. Die Zahl der Automaten in Gaststätten soll auf 1 beschränkt werden.

Mehrfachkonzessionen, d.h. mehrere pro forma voneinander getrennte Spielhallen an einem Standort dürfen nicht genehmigt werden. Durch Mindestabstandsregeln kann das gewährleistet werden und die Anzahl von Spielhallen reduziert werden. Neben Abstandsregeln zwischen den Spielhallen gelten auch Abstandsregeln zu

Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen wie etwa Schulen und Jugendhäusern.

4. Übergreifende Regulierung

Was nicht reguliert und lizenziert ist, ist illegal und muss aktiv bekämpft werden. Es ist klar, dass der Schwarzmarkt nicht völlig ausgetrocknet werden kann und dass Online-Angebote insbesondere aus dem Ausland nicht völlig unterbunden werden können. Das sollte aber mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln versucht werden.

Dazu lässt die Kombination der folgenden Maßnahmen eine Verlagerung hin zu legalen und kontrollierten Spielen erwarten:

Lizensierung

Wer privat Glücksspiel anbieten will, braucht eine staatliche Lizenz. Alles, was nicht lizenziert ist, ist illegal. Das gilt sowohl für Körperschaften als auch für natürliche Personen.

Transparenz: Positivliste legaler Anbieterinnen und Anbieter

Alle Anbieterinnen und Anbieter müssen bekannt sein, um klären zu können, wer Glücksspiele ohne Lizenz und ohne Verbraucherschutz anbietet. Staatliche Zuständigkeiten und Ansprechpartner müssen für Anbieterinnen und Anbieter und Spielerinnen und Spieler klar kommuniziert werden.

Werbung

Werbung ist nur für lizenziertes Glücksspiel legal. Denn Werbung ist ein effektiver Hebel für die Regulierung. Wer werben will, muss eine Lizenz haben. Wer keine Lizenz hat, darf nicht werben. Darüber hinaus muss Werbung für Spielangebote zielgruppengerecht sein. TV-Werbung vor 20 Uhr sollte aus Gründen des Kinder- und Jugendschutzes nicht geben.

Bundesweite Sperrdatei für Spielerinnen und Spieler

Spieler sollten sich selbst für die Teilnahme an Glücksspielen sperren können. Der Datei sollten spielformübergreifend alle lizenzierten Anbieter von Glücksspielen angeschlossen sein (d.h. Spielbanken, Online-Anbieter, Sportwetten, Pferdewetten und Spielhallen).

Diese Sperren werden mit unterschiedlichen Laufzeiten von beispielsweise 6 oder 12 Monaten befristet.

Die Aufhebung einer Sperre erst nach einer ärztlichen Bescheinigung ist nicht machbar, da niemand die Haftung für die Aufhebung der Sperre übernehmen kann und will. Möglich wäre aber eine obligatorische, psychologische Beratung nach einer längeren Sperre.

Eine Sperrung kann nur zentral, das heißt bundesweit funktionieren, um für alle Spielangebote umfassen zu können und um den Datenschutz zu gewährleisten.

Verlustgrenzen und Spiellimits

Spielerinnen und Spieler können wöchentliche oder monatliche Verlustgrenzen festlegen. Die Höhe bleibt den Betroffenen überlassen. Statische Spiellimits sind nicht

sinnvoll, weil sie die finanziellen Verhältnisse der jeweiligen Spielerin oder des jeweiligen Spielers unberücksichtigt lassen. Die Limits sollen in allen Bereichen des Glücksspiels gelten.

Suchthilfe

Einrichtungen der Suchthilfe sind aus den staatlichen Einnahmen aus der Lizenzierung und Besteuerung des Glücksspiels finanziell und personell angemessen auszustatten.

Spielteilnahme ab 18

Die Teilnahme an Glücksspielen ist nach dem 18. Lebensjahr möglich. Um dies kontrollieren zu können, erhalten jede Spielerin und jeder Spieler eine ID-Karte, mit der sie/er sich bei jedem Glücksspiel ausweisen muss. Auf der ID-Karte wird auch eine etwaige Sperrung in der Spielerdatei vermerkt.

Kontrolle der Zahlungswege

Der Rückgriff auf Zahlungsdienstleister ist eine effektive Möglichkeit bei der Bekämpfung des Schwarzmarkts. Ein- und Auszahlungen müssen auf demselben Transaktionsweg / demselben Konto erfolgen, über zugelassene Finanzinstitute. Es werden nur gesetzliche Zahlungsmittel als Einsatz oder Gewinn zugelassen.

Schaffung eines Steuertatbestandes

Das Glücksspielsteuerrecht sollte zusammengefasst werden. Alle Glücksspielerträge sollten gleichmäßig von den Ländern besteuert werden.

April 2018

Thomas Mütze, MdL, finanzpolitischer Sprecher
Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag

Christoph Hau, Referent für Haushalt und Finanzen
Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag

Joshua Frey MdL, suchtpolitischer Sprecher
Fraktion GRÜNE im Landtag von Baden-Württemberg

Simon Letsche, Justiziar
Fraktion GRÜNE im Landtag von Baden-Württemberg